

呉忠信『辺政計劃草案』にみる南京国民政府の辺政 改革構想

著者	上野 稔弘
雑誌名	東北アジア研究
号	10
ページ	177-190
発行年	2006-03-30
URL	http://hdl.handle.net/10097/41120

[資料紹介]

呉忠信『辺政計劃草案』にみる南京国民政府の辺政改革構想

Draft Plan of Frontier Policy Reform in Republican China

上野 稔弘 (Toshihiro UENO) *

キーワード：中国、辺疆、民族政策、蒙藏委員会、呉忠信

Keywords: China, Minority Policy, Mongolian & Tibetan Affairs Commission, Wu zhongxin

1. はじめに

清末から中華人民共和国成立に到る中国近代史の時期は、皇帝を頂点とする帝國的支配構造が解体し、国民国家として再構築されるプロセスであったといえよう。この時期、中国辺疆の非漢民族地域は清朝滅亡による盟約関係の消滅を契機として離反傾向を強め、外蒙古はついにモンゴル人民共和国として政治的独立を達成した。またチベットもこの時期半独立状態にあった。他方新疆や内モンゴルにおいては、清末から民国期にかけて省制が施行された後も非漢民族の動勢をめぐって様々な軋轢が存在した。この時期の辺疆民族政策、特に中国国民党（以下「国民党」と略称）の打ち立てた南京国民政府のそれについて、その後政権を獲得した中国共産党（以下「中共」と略称）によって反動的抑圧政策であったと評価され、大陸における研究著作基本的にこの評価を踏襲し続けている。また国民党政権が移転した台湾においても、大陸政権時代の辺疆民族政策については言及が少ない。これは両政権とも民国期の辺疆民族政策をあまり肯定的に捉えていないことに加え、関連する基本資料がほとんど公開されず、イデオロギー的解釈が先行したという事情も挙げられよう。そのため日本の研究もこうした大陸における研究を踏襲したものとなりがちであった。

しかしながら近年の台湾において民国期の公文書資料の公開が進んだことで、こうした状況も大きく変わってきている[川島 2003]。日本の研究者も比較的容易に史料にアクセスできるようになったことから、中国近代史研究においてもこうした公文書を史料とした新たな知見がもたらされている。特に国民党政権の領袖であった蒋介石が授受した各種文物で構成される蒋介石檔案（蔣中正總統檔案、通称「大溪檔案」）は、内容的にも国家領袖の最高レベルの政策決定過程の把握が可能となることから、南京国民政府時代の政治動向を分析する上で重要な意味を持っている。蒋介石檔案の公開に至る経緯についてはすでに日本でも紹介がなされているが[陳 1997]、今回主たる資料として紹介する呉忠信『辺政計劃草案』もそうした資料の一つである。本稿では『辺政計劃草案』の内容とその背景を紹介しつつ、民国期における辺疆民族政策研究における本資料の意義についての若干の所見を述べたい。

* 東北大学東北アジア研究センター

2. 『辺政計劃草案』について

(1) 資料の所在

本資料を含む蒋介石檔案は、現在国史館に移管されている。国史館では現在所蔵する檔案資料のデジタル化を進めており（注1）、蒋介石檔案は文書資料である「檔案」と写真資料である「照片」に大別され、「檔案」はさらに「籌筆」「革命文獻」「特交文卷」「特交檔案」「特交文電」などに分類される。『辺政計劃草案』（以下必要に応じて『草案』と略称）はこのうちの「特交檔案」の辺政類に分類されている。「特交檔案」とは南京国民政府の領袖である蒋介石の決済を求めて提出された文書が主であり、『草案』のように機密扱いになるものが含まれている。筆者が閲覧したのは原本ではなく、これをデジタル画像データにしてCD-Rに収録したものである。画像データは見開き2ページ分を一枚に収めたものであるが、頁数が多いこともあり、データ量はCD-R6枚分に達している。CD-R収録の公文書資料を閲覧する際は目録から閲覧するCDの番号で申請する形になるが、筆者が利用した2005年8月の状況においては、目録では分類細目レベルまでしか検索できないため、結局分類に基づき連番で30数枚分のデータ閲覧を申請した。CD-R収録データの出庫は10枚単位で行われ、前の10枚を返却しなければ、次の10枚が出庫しないシステムになっている。今回閲覧した『草案』は運悪くこの出庫制限で前半部分と後半部分に分かれて出庫されたため、前後を通して閲覧することができず、また筆写に際しては後半部分の内容や分量が分からないために不便な思いをした。ただし現在国史館は検索システムの整備を進めており、これが完成するとキーワードで文書名を検索し、個々の文書の収録メディア番号が示されるので、今後はこのようなトラブルはかなり改善されることが期待される。文章は毛筆による手書きであるが、大きめの字でかつ楷書で書かれているために文字の判別は容易である。内容については後の部分で述べるが、かなり章立て構成がかなり細かく、漢数字やアラビア数字、甲乙丙丁といった序列漢字に加えてアルファベットの大文字と小文字が章や節に使用されているが、目次には章立てが本文に存在したり、内容の前後関係から見て番号・記号が間違っていると思われる箇所があったりするなど、一部錯綜している。しかしそうした点を除くと、文書の判読に支障を来すような破損・汚損箇所はなく、保存状態は良好である。

(2) 呉忠信の経歴

まずこの『辺政計劃草案』の起草者である呉忠信の経歴について簡単にまとめておきたい。（注2）呉忠信は光緒十年（1884年）安徽省の生まれで、江南武備学堂を卒業した後、軍職に就いた。宣統二年（1911年）に武昌蜂起が勃発するとこれに呼応し、南京警察総監などの職に任じられたが、二月革命が失敗すると日本に亡命し、孫文や宮崎滔天らが創設した政法学校で学び、翌年には中華革命党に加入した。民国六年（1917年）に護法軍政府が成立すると彼は閩粵軍参謀に任命され、その後広西討伐に参加した。民国十五年（1926年）には蒋介石に請われて総司令部顧問となり、翌年の北伐で上海が陥落すると、江蘇省政府委員及び淞滬警察庁長に任命された。その後安徽

省主席、軍事委員会南昌行營總參議、貴州省主席などを歴任した。そして民国二十五年（1936年）8月から民国三十三年（1944年）9月の間蒙藏委員会委員長の職をつとめ、その後盛世才退陣後の新疆省で民国三十五年（1946年）3月まで省主席を務め、民国三十七年（1948年）末には總統府秘書長となった。翌年台湾に移ってからは国民党中央非常委員、中央規律委員会委員を歴任し、1959年（民国四十八年）10月に病逝した。

吳忠信の蒙藏委員会委員長としての任期は八年の長きにわたり、歴代委員長の中でも最長の部類に入る。これは彼の在任期間が抗日戦争の時期と重なり、首都機能を陪都重慶に移すなど戦時体制下にあったという特殊事情も考え合わせる必要がある。吳忠信の在任期間で特筆されるのがダライラマ13世の転生靈童をダライラマ14世として正式に承認する儀式のためにラサへと向かい、国民政府代表として正式承認を表明したことである。このことがチベットにおける中国の主権およびチベット政教指導者の承認における中国中央政府の優位を示すものとして、現在の北京政府もこの事実を重視している。しかしながら吳忠信の蒙藏委員会委員長としての評価はこの点を除くとあまり多くない。

(3) 蒙藏委員會の概略

次に蒙藏委員会の変遷についても触れておきたい。蒙藏委員会とは国民党が1928年南京に国民政府を打ち立てた際に設立した边疆事務を担当する中央政府機関であるが、その源流は清代の理藩院（清末に理藩部へ改称）にまで遡る。中華民国成立時にこの機関は一時廃止されたが、孫文から民国總統の座を譲り受けた袁世凱は間もなくこれを總統直屬の蒙藏院として復活させ、その後北京政府においてこの機関は名称変更を経つつも存続してきた。清代の「理藩」に対して、民国期の边疆機関は一貫して「蒙藏」を呼称に冠してきた。民国期の边疆民族政策の特質および「边疆計劃草案」起草に至る背景を理解するためにも、この呼称の変化が意味するものについて言及しておきたい。清代理藩部の「藩」とは中国東北部（満洲）内外モンゴル（蒙古）・チベット（西藏）・新疆を主体とする「藩部」を指す。理藩部とはすなわちこれら漢族地区とは社会・政治制度の異なる非漢民族地区を統轄するための機関であった。漢族と非漢民族とで別々の統治システムを導入する二重統治体制は過去に非漢族王朝がしばしば採用してきたところであるが、清朝の場合、それがチベットやモンゴルなど自民族を上回る規模の非漢民族を清皇室との盟約関係により緩やかに結びつけ、漢族地区を取り囲む構造として有効に機能してきた。しかし19世紀後半には清朝の边疆統治能力は急速に減退し、特に隣接するロシアの新疆および満洲地域への勢力拡大は領土喪失の危機を伴うものであった。イリ事件の後、左宗棠の献策により新疆で省制度が施行されたことは、清朝边疆政策の一大転換であり、これ以降边疆の「内地化」すなわち省制導入による漢族地域との一体化を通じて領土の保全が志向されるようになった。本来漢族地区での中央統治機関である六部と対等の関係であった理藩院が清末における政治改革によって理藩「部」へと降格したのもこうした変化の反映であった。

民国成立時には「五族共和」の建前から、非漢族を漢族と政治的に区別する理藩部は一時廃絶されたが、実質的には辺疆の内地への一体化がより明確に打ち出された結果であった。それが間もなく「蒙藏院」の形で復活したのは、清朝の滅亡を盟約関係の消滅と捉えた辺疆各民族、とりわけ外蒙古の独立運動が大きな要因であった。南京から北京に政府を移した袁世凱は外蒙古の動きを直接的脅威と捉え、非漢民族の伝統的統治システムを任官や爵位授与の形で追認する清代理藩院の方策を復活させた。しかし省制を施行した新疆は対象外となり、「特殊行政地区」としての「蒙藏」が機関の名称に冠せられたのである。

蒙藏委員会は業務の内容としては蒙藏院と同様であるが、委員会制を採ることで中央機関における立場はさらに低下している。これはすでに特別行政区となっていた熱河・綏遠・チャハルのモンゴル族地域や青海・西康のチベット族地域が次々と省制を施行し、「特殊行政地区」がますます縮小していたことが背景にある。しかし省制施行が直ちに辺疆民族問題の解消をもたらした訳ではなく、新疆の東トルキスタン運動や内蒙古三省でのモンゴル王公による自治運動などが発生し、清末以来の省制施行による内地への一体化路線は曲がり角に来ていた。呉忠信の『辺政計画草案』はこうした背景のもとに作成されたのである。

3. 『辺政計劃草案』の構成と内容

(1) 概略と構成

まず、『辺政計劃草案』の概略および全体構成を確認しておきたい。

『草案』は民国28（1939）年8月19日に蒋介石あてに提出されたものである。呉忠信は草案冒頭の「弁言」において、草案提出の意図を次のように語っている：

抗戦勃発から、すでに二年が過ぎ、辺疆の建設は、今や益々目下の急務となっている。忠信は辺政担当に携わり、とりわけ責任の重大さを感じており、ここに三年来の経験の蓄積をもって、判例を広く集め、事例を傍証とし、辺政計劃草案を策定し、辺疆建設の参考と為らんことを希望する。

呉忠信は自身の知識面での限界と作成期間の短さを理由にこの草案に遺漏や誤りがなお存在するとして、諸賢の教示を仰いでいる。またこの草案は検討資料として提供するものであり、まだ公開する時期でない上に、国防外交にも関わるとして、機密扱いとするよう求めている。ただ、呉忠信は承認が得られれば「密件（秘密文書）」として中央機関内に印刷・配布して検討に附すと共に、蒋介石による巻頭言も要望している。

内容は全五章で、これに弁言と附録が付いている。第一章は「総論」で、計劃の趣旨が示されている。第二章「辺疆概況」は、辺疆各地域の状況を簡潔にまとめたもので、八つの部分に分かれる。第一部分が外蒙古で、第二部分が東北地方、すなわち遼（遼寧）吉（吉林）黒（黒龍江）熱（熱河）

および「偽滿」こと満洲国である。第三部分は内蒙古、すなわち察（チャハル）綏（綏遠）および「偽蒙」こと徳王を首班とする蒙疆自治政府である。第四部分は甘（甘肅）寧（寧夏）青（青海）の西北三省で、第五部分が新疆、第六部分が西康、第七部分が西藏（チベット）である。第八部分では蒙藏回各民族の宗教を扱っている。なお、ここで言う「回族」とは現在の中国公認 56 民族の一つとしての回族ではなく、広く西北地域のムスリム系民族集団を指している。第三章は「治辺政策と辺政機関」で、辺疆統治政策と中央および地方の辺疆政治機関について、清代以前と以後および民国期に分けて比較検討を行っている。第四章は「辺政機構改革の参考資料」で、民国以降の中央・地方の辺疆行政の改革に関する改革意見を扱っている。第五章は「辺政機構調整の計画」で、この草案の核心部分である。この部分は中央機関および中央の地方出先機関、地方政治制度・行政機関の三つに分けて改善案が提示される。第六章は「結論」で、草案実現のための条件が提示される。

(2)『辺政計劃草案』の内容

以下に『草案』の内容を概括する。

a. 基本方針

第一章「総論」において、呉忠信はまず抗戦と建国（＝国家建設）は表裏一体で軽重を問うことはできず、辺疆に関して言えば、国防の最前線であると同時に抗戦の後方でもあり、国際的主要道や豊富な資源・人材を擁することを指摘し、「今後は務めてこれまでの消極的なやり方を改め、積極的建設政策を採り、抗戦を進める中で、できる限り辺地の民力物力を使用し、最終的勝利の保証を増強すべき」と主張する。ただし呉忠信は「一切の建設は、必ず政治をもって先と為すべき」と主張する。これはあたかも幹と枝葉の関係の如く、政治組織・機構の健全化なくして経済・交通・教育の各種建設を推進できないとの考えからである。さらに辺疆地区の地理環境や社会風習が内地と異なる以上、辺疆事務も特殊な政治を行うべきとし、辺疆を司る政治機関が辺疆建設の責任に応え、決定力を持ちうるか否かを検討することがこの草案の主たる検討課題であることを表明している。

『草案』で言及する「辺疆」は第二章で取り上げる諸地域であるが、「いわゆる辺疆とは必ずしも国境の四方全てを指すのではなく、種族・言語・民俗や歴史的地位などを区分の基準とする」とし、内地との差異がない東南海岸線沿いの諸省を除外する。その上で「辺疆政治の実施は、すなわちこれらの区域を範疇とするが、言い換えると、それにより満・蒙・回・蔵の諸民族同胞を対象とする」としている。

呉忠信は国内民族問題の処理原則を三民主義、とりわけ民族主義に置き、平等の精神で辺疆地区の経済文化諸事の発展を謀る一方、親密に団結して大中華民族となることを最終目標としている。従って自決自治を掲げるばかりで国族となるべく団結することを軽視したり、ソ連の連邦制をモデルにしたりすることに対しては、自ら分裂を引き起こして大中華民族に莫大な危機をもたらすものとして排斥する。その背景として、外モンゴルやチベットを除く辺疆地区では諸民族が雑居し、土

着民族の人口がすでに内地移民に及ばなくなっていることを挙げ、「もし同一区域内で、各民族が雑居する中、ある一民族に自治を特に許しても、実際にどうやって実施するのか？実施できたとしても、その結果、必ずその他の民族が、差別されたことを恨み、恨みによって離間し、敵に個別撃破されたり、野心家に利用されたり売り渡されたりして、祖国を危うくする恐れがある」と指摘する。これは満洲国及び蒙疆自治政府のことを念頭に置いている。

吳忠信は第三章において、現在あるべき辺疆政策を掲げている。吳忠信によれば、清代の辺疆政策は一民族の利益に基づく統治であって、「国族」の利益に基づくものではないのに対し、辛亥革命以降は五族が一体となって主従関係を持たなくなったために、清代の辺疆統治政策は民国では無用になったと説く。ただし民国成立後二十年の間様々な事情があり、辺疆政策が定まっていなかったとする。吳忠信は、①各民族の一律平等、②民族間の狭隘な隔たりの解消、③各民族の自治能力の涵養、④辺境国防の充実、⑤辺疆民族間における文化経済方面の人材の積極的建設、⑥辺疆民族の宗教信仰の尊重の六つを理想として掲げる。③に関して、吳忠信は建国大綱を引き合いにして、自治の完成が県制実施の最重要条件であるとし、「国内の弱小民族に対し、政府はこれを扶植しこれを自決自治能わしむ」とする方針を肯定する。ただこれに加えて、「この項で特に注意すべきは、我が国の辺地はみな均しく強力な隣国と接している一方、辺地は文化が後れ、辺人は知識が浅はかであり、いわゆるその自治能力を養成するとは、必ず我が中央の統一的指導の下でこれを推進し、また相当の時間をかけてこれを訓育し、将来の自治の実施もまた、必ず我が憲法の全体的規定の下、全国各地で実施する際に一律にこれを行う」ことである点も強調している。また④に関しては歴代辺疆政策が武力を第一の要素としなかったことを批判し、抗戦の需要に応じて中央が辺疆に武力を確立し、国防を確立すれば建設も順調に進むと説く。そして⑤に関しては土着民の利益保障に留意すべきことを主張する。これらは民国以来の各法規や宣言、さらには国民党中央の決定などですでに掲げられており、また建国以来の方針からすれば当然のごとく導かれる方針である。

問題はこれらがなぜ適切に実施されていないかである。吳忠信はその原因を蒙藏委員会のあり方に求める。たとえば地方行政機関の問題について見ると、民国十七（1928）年に辺疆各地を一律に省県制に改めたが、蒙藏両地固有の組織は依然存在しており、省県制と併存状態が続いており、省県が盟旗を統括するという法規が制定されておらず、十分な根拠を持たぬために政令が実施不能になっているとする。しかも蒙藏委員会は蒙藏院以来の盟旗に爵位等を授与して王公らを懐柔するという方針を継承する一方、時代の変化に対応できなくなっているとする。こうした点から吳忠信は蒙藏委員会の権限強化による辺疆民族地区への指導力増強の必要性を強く認識していたことが伺われる。

b. 過去の改革案

第四章で吳忠信はこれまでに提示された辺疆改革案を参考資料として提示している。

まず中央行政機関に関しては、三つの案が提示されている。第一は行政院の案で、これは 1933

年に前述のモンゴル王公による高度自治要求が出されたことを受け、行政院が同年10月の行政會議の際に決定した辺政方案の一つ（甲種）であり、時勢の要求に応じて蒙藏委員会組織方案を変更するというものである。その骨子は蒙藏委員会の代わりに蒙藏行政処理の中央最高機関として行政院直屬の辺務部を特設するというものである。第二は同年に開かれた中央政治會議行政法規整理委員会が蒙藏事務主管組織の改善について策定した「辺務部組織法草案」である。その要点はまず蒙藏委員会を辺務部に格上げし、モンゴルとチベット、新疆のムスリム地域（回部）、及び県制未施行ないし県制移行が未完成の辺疆地区の行政・改革事務を担当することにある。第三は1936年の国民党第五期三中全会において王秉鈞ら18名の委員が提案した「辺疆の積極的整理による国防強化」案である。その要点は、蒙藏委員会を辺政部に改め、辺疆地区の入植、開墾、文化、辺境防衛などの重要政務の一切を処理させることにある。そしてまず中央政府の勢力が及んでいる辺疆省に辺政庁を設置し、辺政部に隸属させつつも当該省の下に置き、当該省の開墾殖民及び開化事業の一切を処理することとしている。

呉忠信は、三つの案には内容的に繁簡の差こそあれ、蒙藏委員会を部に改める点において一致しており、にもかかわらず辺事行政機構の調整が未だに具体的実施の段階に入っていないことをまず指摘する。呉忠信は蒙藏委員会の王秉鈞らの提案に対する意見を紹介しているが、それによれば、中央が辺疆事務を処理する際の先決条件は政策の決定であって組織の改編はその次であり、辺疆政策とは「開発」と「羈縻」の他にないが、辺疆統治は開発を原則とすべきであり、そうなれば日本の北海道開発、清のモンゴル経営、イギリスの対チベット政策のように巨額の経費が必要であり、そのための権限集約手段として辺政部への改変の必要が出てくるとし、政府の辺疆に対する開発政策の採用が辺政部への改変の先決条件であるという。呉忠信はこの点を踏まえ、中央辺政機関の改革については原則的に異論ないものの、部に改めた後の事務的性質の画定についてしっかり検討しておく必要があることを指摘している。

また辺疆地方行政機関の調整に関して、モンゴルについては各種主張を（1）盟旗を廃して県治に改める、（2）盟旗を県と同じく省の下に置く、（3）省県を廃して盟旗を残す、（4）省県と盟旗を別系統とし、境界を画定して漢蒙住民を移動させて併存分治にする、の四つにまとめ、（3）（4）は完全にモンゴル人の主張であるが、盟旗が本来は行政組織ではないこと、省県を廃した場合、旗の職権に含まれない地方行政を担当する部署が無くなることから、この欠陥を補うには盟旗の上に統治機関を設け、併せて各種事務のための専管機関を増設するのが妥当であると主張する。

c. 改革方案

こうした点を踏まえ、第五章で呉忠信が提唱する辺政機構調整の計画は、中央辺事主管機関、中央の辺地派遣人員、辺疆各地の各民族既存の政治組織の三部分に分けられるが、ここでは中央と地方の政治制度を中心に説明する。

①中央機関の改革：辺政部の設立

まず中央辺事主管機関の健全化については、まず蒙藏委員会の辺政部への改編を掲げる。その理由として第一に辺疆民族の言語風俗言語生活組織が内地と異なり、中央に統一的主管機関を設けて系統的活集中的に管理し、内地と同等の水準に早く引き上げるための政策を行う必要があること、第二に現行の蒙藏委員会は歴代王朝の辺疆統治の流れをくむもので、組織に欠陥が多く、権限が統一されておらず、辺疆に対する政策・開発の執行円滑化のためにも調整が急がれること、第三に現代の辺疆事務は羈縻から建設へと変わっており、現地領袖の任命褒賞送迎以外に、民政・教育・興業・交通・衛生など幅広い分野を担わねばならないこと、第四に前述のように以前から中央辺事機関の改革・健全化が主張されており、要求が切迫していること、を挙げている。

辺政部の管轄範囲について、清代の理藩院が新疆回部を職掌範囲としており、歴史的経緯を無視できないこと、新疆回部の特殊状況はモンゴル・チベットと同等であり、また蒙藏委員会は回部を職掌範囲に含んでいないものの、実際にはムスリム系民族の事務も処理していることを指摘し、辺政部では新疆回部も対象に加えるべきだと主張する。その上で、「モンゴル・チベット及び新疆回部の範囲内では、民族を対象にする（条件付き属人主義）べきであり、区域を対象にする（条件付き属地主義）のではない。言い換えると、その職権が及ぶのは、モンゴル区域内のモンゴル人、チベット区域内のチベット人、新疆回部の纏回〔ウイグル人その他のムスリム諸民族――筆者注〕に限定されない。およそその他の辺疆地区に集居する蒙藏纏回各民族も、これにより辺政部の所管する範囲となる」と主張する。ただし辺地でも豊かな地区はすでに省制に移行しているため、辺政部所管の事務が辺省政府の管轄と混同し易くなる。これについて吳忠信は、漢蒙滿三民族が雑居する東北三省と内蒙古、漢蒙藏回が雑居する新疆・寧夏と青海・西康は現地情勢や歴史的関係から、全てを省政府が処理するのは難しく、各民族の違和感は避けられないので、辺省内の蒙藏回各民族居住地及びその相互間の一切の事務については辺政部が管理すべきであるとする。ただしそれは「歴史あるいは事実関係により県治が未設或いは県治が未完成の区域」に限定するとし、県内部の少数の蒙藏回民族の雑居地域まで中央機関が扱うのは省制施行の本意にそぐわず、また蒙藏回各民族が個別に内地に居留している場合も一般行政の管轄範囲であって辺政部は扱わないこととしている。これが、吳忠信のいう「条件付き属人主義」であり、この方針によれば辺政部の管轄範囲は（a）省制未施行のモンゴル・チベット地域（外モンゴル、チベット）、（b）県制未施行のモンゴル・チベット・纏回地区（内モンゴルの盟旗など）、（c）県政施行済だが未完成のモンゴル・チベット地区、の三つに大別される。

②地方政治制度の改革

地方政治制度及び行政機構の改善について、吳忠信は内モンゴルとチベットおよび外モンゴルについて言及している。

まず内モンゴルについて、吳忠信は目下の状況に基づき、盟を廃して旗を残し、その上で旗の組織について現代的活合理的な調整を加えるべきだと主張する。吳忠信が盟の廃止を主張するのは、

まず盟に属さない旗がある一方で二十余りの旗を抱える盟や、一つの旗で盟長になるものもあり、所在地の將軍大臣が管轄したり中央が別に都統副都統をおいて統括したりと、以前よりその形態が一定しておらず、さらに將軍大臣派遣制度が廃止されて省政府が置かれてからは、実質的に省政府が領内の蒙旗に対する指揮・監督権を行使しており、モンゴルの有識者からも盟の空洞化が指摘されていることを理由としている。その上で各蒙旗地方政務委員会が誕生したことで、これを盟に代替させようと主張している。その上で蒙旗地方政務委員会が設置されていない地域、例えば寧夏の二旗については軍事専門員を設置し、青海新疆の蒙旗事務については省政府から中央に移管することとし、蒙政会を拡張する必要はないとしている。その上で現行の蒙古盟部旗組織法を廃止し、蒙古旗組織法へと修正すべきだという。修正にあたっては蒙古盟部旗組織法の関連規定を踏襲しつつも県組織法や特殊団体、自治団体などの法規も斟酌し、旗の行政作用を補充し、純粋な属人主義に基づくものにするよう提唱している。

呉忠信は蒙古地方組織機構の調整に際して、①中央の統治権の確立、②蒙古地方組織の歴史性、③省県と盟旗の関係、④王公制度と青年登用の調和、⑤蒙漢雜居に留意した蒙古開発の促進、を注意点として掲げ、これに対応する形で①辺政部が蒙古地方自治指導長官公署を管轄すること、②蒙旗を合法的な地方自治単位と見なすこと、③省県と盟旗の関係を法的に規定して干渉を防止すること、④王公世襲制度を漸次改善すると同時に青年知識人の登用の道を開くこと、内地とモンゴルとの関係緊密化といった方策を提示している。

チベット事務に関しては、特にチベット（西藏）の情勢は特殊であり、中央政府の各部と直接的関係を持たないことを指摘し、一切の業務を辺政部が担当すべきであると主張する。そして、「中央とチベットの固有の関係」を回復し、国家の統治開発における主権を健全化し、旧制保存・仏教擁護の二大原則の下、徐々に建設を進めて現代の需要に合うようにし、国家の統一を促し、国族の融合をはかるよう主張する。そのために呉忠信は、チベット経営の手順について、抗戦時期の第一段階、チベット問題を根本的に解決する第二段階、現代的チベットの建設により西方の国防を強化する第三段階に分けている。

それによると、第一段階の時期は中央に余力がなく、力づくでチベットに対する主権を貫徹して国際的な反感を引き起こすと、却って戦後の政情がより不安定になるとして、チベットの安定と印象の向上を原則とし、中央のチベット駐在辦事処を健全化させることを中心業務に据えるべきであると主張する。チベットの対中感情を好転させるための手段としてダライラマの転生とパンチェンラマのチベット帰還に注目し、そのための方策を掲げている。また人的交流の活性化や抗戦状況の宣伝を進め、また辺政部から密かに人員を派遣してチベットの実情調査を行い、将来に備えることを提唱する。同時に外交面ではイギリス人との間に摩擦を起こさないよう指摘している。

一方ですでに省制を施行した青海・西康の両省については、歴史的にチベットを抑えるための要衝であるとし、地方官吏の整頓、及び道路や空港など交通インフラを整備すると共に幹線道路沿いに入植を進めることとしている。

第二段階においては、第一段階の成果を下にチベット問題を根本的に解決するという原則の下、駐藏長官公署を置き、これを拠点にチベット統治を確立し、チベット行政の主要機関を指導することとしている。ただしチベット人の護教政治防衛の意志が固いため、まずは清代の固有関係の回復を主旨とし、チベット人が疑念を抱かないよう柔軟に対応し、旧例を尊重してチベットの政治宗教を維持し、清代の駐藏大臣の職権を駐藏長官公署に持たせ、まずはチベットの中央に対する隸属関係を確定させることとしている。この時期は駐藏長官公署の権限を確立し、中央のチベット人支援の意思を示すことに重点を置き、チベットでの各種問題を慎重に処理し、同時に初歩的建設を進めてチベット人自ら改革に関心を持つようにさせることを提言している。

そして第三段階では基本的問題がすでに解決済みという前提に立ち、中央がチベットの政治経済文化に対して、チベット人と共存共栄の原則の下で積極的な建設を行い、国防を充実させ、対外的利権の回収を中心的に行うこととしている。そこではチベットの政治と宗教を切り離し、宗教は永久に保存し仏法を宣揚すると共に、政治は現代化させて発展の妨げにならないようにすることが盛り込まれている。

外モンゴルに対しては、外モンゴルの独立を認めているのはソ連のみで、あくまで中国の領土であるという立場を堅持するものの、外モンゴルがソ連の影響下にあり、親中勢力が排除されている上に往来も途絶しているという現状においては、計画内容も内モンゴル・チベット比べて簡略にならざるを得ない。まず連携強化の手段として、入国してきた外モンゴルからの難民と連携を取り、外モンゴル住民との連絡手段を確保すること、国際情勢を見て外モンゴルの状況に習熟したモンゴル人国民党員を外モンゴルとの連絡工作に従事させること、外モンゴルとの貿易を復活させること、そしてソ連との交渉で外モンゴルが自国領であるという立場を堅持し、戦後に協定等を結んで法的効力を持たせることを提唱している。

4. 『辺政計劃草案』の意義

以上の内容紹介を踏まえ民国期中国の辺疆民族政策における『辺政計劃草案』の意義について若干の考察を行いたい。『草案』でも触れているように、徳王らの百靈廟内モンゴル自治運動への對抗措置として中央が「辺政部」構想を打ち出したことは、当時の新聞報道に見られるように広く知られていた。烏蘭少布〔1987〕はこれと戦後の辺政改革論争を共に国民党の対モンゴル政策として位置付け、中国第二歴史檔案館所蔵の公文書を用いて詳細な論考を行っている。吉田〔2001〕も同様の立場から国史館及び国民党中央委員会党史委員会（党史会）の資料を援用しつつ、戦後国民党の内モンゴル政策を論じているが、両者とも戦前の辺政部構想と戦後の辺政改革を直接結び付けている点では共通している。従って戦時中に起草された『草案』の発見はそれだけでも重要な意義を持つと言えるが、加えて『草案』が辺政部の組織を民族・地域区分による縦割りではなく業務主体のものとして提示し、そのために生じ得る他の中央省庁や地方政府との業務上の摩擦を想定し、その役割分担をシミュレートしていたことは、呉忠信がすでに辺政改革を内モンゴル対策の枠を越

えた、より実務的な民族事務機関として構想していたことを示している。筆者もかつて戦後の辺政改革について考察を行い（上野 [1999]）、辺政部構想が属地主義的な蒙藏委員会の組織的枠組みを脱却している点で、その後の中華人民共和国における民族事務委員会との共通性を指摘し、いずれにも関わりを持つ民族学者など知識人の役割に注目したが、『草案』の存在はすでに戦時中に国民党内部において辺政改革が具体的活詳細に構想されていたことを物語っている。こうした点を考え合わせると、『草案』の存在が今後の民族旗边疆民族問題研究に与える影響は少なくないと言える。

また、『草案』には当時の中国そして呉忠信の置かれた状況が色濃く反映されている。この草案が提出された民国 28 年、すなわち 1939 年 8 月という時期を考えると、中国はまさに日本と交戦状態にあり、戦線は膠着状態にあった。そしてこの草案提出の直後にヨーロッパではドイツがポーランドに侵攻して第二次世界大戦が勃発することになる。中国での戦闘が世界大戦の一部となり、連合国側諸国の支援の下での日本への反攻が徐々に具現化しつつあった当時の状況を考えあわせると、边疆開発による国力増強という呉忠信の意気込みが感じられる。他方『草案』では、外モンゴルやチベットの改革においてイギリスやロシアの影響力排除と中国の領土主権の確立を目指しながらも、連合国側である両国とは、戦争遂行上少なくとも敵対関係になる事態は避けねばならない以上、それなりの配慮をせねばならないというジレンマが伺える。そして呉忠信はこの『草案』の完成後間もなく、ダライラマ十四世の即位式に列席すべくチベットへと出発している。『草案』で示された対チベット政策の第一段階は、まさに呉忠信自らがラサに赴いて実施しようとした施策である。もっとも彼の構想はチベット政府の実権が親中派の摂政レティン活仏にあったからこそ成り立ちうるものであり、彼の暗殺により結局は頓挫してしまうのであるが、当時彼が明確な構想を持ってチベット経営に乗り出そうとしていたことが伺われる。さらに、呉忠信が「边疆」の概念をすでに省制が施行された地域においても適用し、蒙藏委員会の管轄外となった新疆をも辺政部の管轄対象に取り込もうとしていた点は注目される。『草案』は新疆がすでに省制施行地域であるためか、その中のモンゴル族居住地区について言及するのみで新疆全体、特にムスリム系諸民族に関する具体的施策は提示していない。しかし呉忠信はその後新疆で半独立的地位を築いていた盛世才が排除された後の新疆省主席となり、諸改革を実行すると共に中央との関係緊密化を図った。新疆省主席としての呉忠信は、その在任期間に東トルキスタン運動（今日の大陸で言うところの「三区革命」）が起これ、これをめぐりソ連側との交渉に当たった張治中の活躍に隠れてほとんど評価されていないが、『草案』の存在を加味するならば、彼が新疆省主席に就任したのはこれと一定の関連を持っていたと考えられる。

『草案』が示す蒙藏委員会の辺政部への改革は、蒙藏委員会が構造的に持っていた地域的制約を取り払い、边疆民族地区の開発に関連する業務という視点から組織編成を行っているという点では、今日の中国における民族事務委員会につながるものがある。しかしながら呉忠信の構想は辺政部の管轄範囲を省制施行済みの少数民族居住地区にまで拡大した結果、省政府との間で業務をどのように分担するかという大きな問題に直面し、彼自身は『草案』でかなりの紙幅を割いて方策を示して

いるものの、結果的には煩瑣なものとなってしまう、うまく処理できていない。この点においては自治区・自治州・自治県の三つの行政レベルに応じて現地民族に自治権利を付与する民族区域自治制度を併用した中共の民族政策がより優れていたとも言えよう。

また『草案』は各所に先進的な部分が見受けられるものの、民国期の辺疆民族政策にしばし見られる大漢族主義的な傾向が反映された箇所も散見される。特に第一章「総論」においては、中国国内の各民族が漢族と起源を同じくするという同祖論に基づき、居住地域の違いが言語風俗の違いを生み出し、相互抗争の中で敵視感情が生じたことが民族的境界の由来であるとし、ただしその抗争が分離した民族を雑居状態にし、次第に混合そして統一という民族融合の過程を形成しているとする。そして孫文が民族主義に関して民族統合の原理を血統・生活・言語・宗教・風俗習慣の五つの力に求め、中でも血統を最大の力としたことを引用し、「血統が同じであれば同一民族に属するのであり、その他四つの力が違っても一致させるのは難しくない」として、五族融合を当然視する。その立場に立てば清代の辺疆統治政策さえも漢蒙回藏を異民族と見なした羈縻政策であり、互いを分化・牽制させて偏狭な偏見を残したものとして切り捨てられるのである。これはその後蒋介石が『中国の命運』の中で展開する「中華民族宗族論」につながるものとして興味深い。この主張の背景として、呉忠信は『草案』の中で1929年に北京の周口店で当時世界最古の人類化石が発見され、中国こそが世界人類発祥の地と考えられる点を指摘している。さらなる考古学的発見を経て北京原人が最古の人類でないことが明らかになっている今日においては、こうした主張は荒唐無稽に感じられるが、当時においては最新の科学的知見に基づいた考えであったことが伺える。1950年代後半の大躍進期に中共政権が提唱した「民族融合論」は、唯物主義史観に基づいてはいるものの、やはり民族間の差違が消滅することで中華民族へと融合・一体化するという道筋を想定している点で、この主張と共通する部分がある。また呉忠信は中国の歴史を引き合いに、秦の六国併合が漢代の漢族形成をもたらし、魏晉南北長期における五胡乱華が国内各民族の大混合をもたらした大中華民族形成の初期過程としているが、これは1980年代末に民族学者である費孝通が提言した「中華民族多元一体構造」においても民族融合の具体的事例として取り上げているものであり、今日の大陸における民族政策との思想的共通性が見られるという点で大変興味深い。

最後に、『草案』提出後の経過について触れておきたい。『草案』提出に対する回答は、『草案』の内容についてはモンゴル・新疆チベットなどの辺事の将来的処理方針について詳細に検討されており、確かに採用できる部分もあると評価している。しかし『草案』の核心部分である蒙蔵委員会の「辺政部」への改編提案と、これを中央機関内に配布し検討することについては難色を示し、まず国防最高委員会での審議に付し、審査決定を行うよう要求している。結局『草案』は戦時中においては具体的には検討されず、戦後の辺政改革の中でようやく日の目を見ることになるが、これも頓挫した。辺政部構想が実現に結びつかなかった背景にはやはり辺政部の権限が地方政府や中央各機関の権限に抵触する可能性から、傅作義など地方政府の領袖からの支持を得られなかったことが一因であった。加えてその後中共政権の実施した民族政策が辺政改革の諸課題解決策の多くを実現

していたことから、国民政府の台湾移転後は辺政部構想があったという事実すら全く触れられなくなったのである。

『草案』の存在は戦前と戦後の辺政改革構想の間の空隙を埋めるものであり、また近現代中国の民族問題を考える際、これまで大きく取り上げられることが少なかった呉忠信という人物の存在をクローズアップさせたという点で画期的な資料である。先に述べたように、『草案』それ自体は彼が要求するように政府内で配布・検討されることはなかったものの、それまで百靈廟運動など辺疆地区で高まる民族自決の動きに事後処理的に対応してきた国民党政権にとって、それまでの論点を整理し、戦後を見据えたこの草案の持つ意味は少なくなかったと思われる。この『草案』があったからこそ戦後の辺政改革に関する議論で辺政部が具体的な構想として出現したのだと言えよう。また、その後の呉忠信のチベットおよび新疆における動静についても、『草案』を手がかりにすることでその行動の背景を理解することも可能であろう。いずれにせよ『辺政計画草案』をさらに分析することで、民国期中国の辺疆民族問題研究に新たな知見が加わることが期待される。

この論文は 2005 年度科学研究費補助金・基盤研究 (C)「公文書活用による中国民族問題の基礎的研究」の成果の一つである。

注

- (1) 筆者は以前台湾における辺疆民族問題関係資料の所在を紹介する中で、国史館における公文書資料電子化の概要にふれた [上野 2004]。国史館所蔵檔案のデジタル化は現在かなり進んでいる。デジタルデータについては館内閲覧室備え付けの PC 端末から LAN 経由でサーバに収められているデータを閲覧する方法と、CD-R にメディアに収録されたものを同様に PC 端末で閲覧する方法とがある。ネット閲覧の場合はその場でキーワード検索をかけられるという利点がある一方、現状では 1 ページ分しか画像データが表示されず、複数ページにわたる資料を閲覧する場合はやはり CD-R を借り出すしかない。また本文でも触れたように、蒋介石檔案は複写が認められておらず、オリジナル及びデジタルデータのいずれも必要部分を筆記具ないしワープロで書き写すしかない。なおその他の南京国民政府檔案といった各種檔案についても密件扱いとなっているものについては蒋介石文書と同様、複写は不可であり、書き写すことになる。手書きで判読の難しい文書や地図などの図版資料の場合、この制約はかなりのネックとなる。筆者がこれまで国史館を利用した際はこの制約に遭わなかったが、本資料の紹介に当たり、この点を補足しておきたい。なお資料の複写条件については、最近やや制約が厳しくなる傾向がある。今後も台湾の政情や国史館の運営体制などにより公開状況に変化が生じる可能性があり、注意が必要である。
- (2) 呉忠信の経歴については、中国第二歴史檔案館・中国藏学中心 [1993] 巻末の「呉忠信伝略」および刁抱石 [1988] を参照した。

参考文献

陳進金 1997

「国史館所蔵『大溪档案』について」『近きに在りて』第31号

上野稔弘 1999

「1940年代後半の中国における辺疆民族問題の一考察——辺政改革構想をめぐって——」
『現代中国』第73号、88－100頁

上野稔弘 2004

「20世紀前半期中国の民族問題研究に関する一次資料の所在について」『東北アジア研究』第9号

吉田豊子 2001

「戦後国民政府の内モンゴル統合の試み——憲法制定国民大会までを中心に——」『アジア研究』第47巻第2号、58－83頁

川島 真 2003

「加速する台湾における文書公開—中国外交档案の保存公開に関する現況を中心に—」
早稲田大学「現代アジア学の創生」21世紀COEプログラム中国外交（史）研究会報告
(http://www.waseda-coe-cas.jp/project/minutes/c3-14_aoyama001_kawashima.pdf)

郭寄嶠 1984

『民国以来中央對蒙藏的施政』中央文物供应社印

周昆田 1984

『辺疆政策概述』中央文物供应社印

烏蘭少布 1987

「中国国民党的対蒙政策（1928-1949）」『内蒙古近代史論叢』第三輯、内蒙古人民出版社、
188－317頁

刁抱石（編） 1988

『民國吳禮卿先生忠信年譜』（新編中國名人年譜集成第廿一輯）台湾商務印書館

劉學銚 1992

『蒙藏委員會之設置及其意義』（蒙藏專題研究叢書之五十五）蒙藏委員會

中国第二歴史档案馆・中国藏学研究中心 1993

『黄慕松 吳忠信 張守鈺 戴伝賢 奉使辦理藏事報告書』中国藏学出版社